

Nº 946 Reunião Deliberativa Ordinária da Diretoria Colegiada

Relatório do Processo 02501.000842/2023-41

Diretora Relatora ANA CAROLINA ARGOLO

RELATÓRIO VOTO DE PROCESSO Nº 17/2025/DIREC
Processo nº 02501.000842/2023-41

I. Caracterização do Processo

Processo: 02501.000842/2023-41

Interessado: Coordenação de Regulação Tarifária - COTAR

Assunto: Aprovação do Relatório de Análise das Contribuições – RAC e da versão final do ato regulatório que institui Norma de Referência (NR) que dispõe sobre a estrutura tarifária e tarifa social para os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

II. Descrição do Objeto

1. Trata-se da apreciação dos resultados da quarta e última etapa de elaboração da Norma de Referência (NR) sobre a estrutura tarifária e tarifa social para os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, conforme fluxo processual previsto na Resolução ANA nº 186, de 19 de fevereiro de 2024:

“CAPÍTULO III

PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS REGULATÓRIOS

Art. 13. São etapas do processo de elaboração de atos normativos regulatórios:

I – abertura do processo de elaboração de ato normativo regulatório;

II – Análise de Impacto Regulatório (AIR), ou Nota Técnica de dispensa, e elaboração da minuta de ato normativo regulatório;

III – participação social obrigatória; e

IV – deliberação final.” (grifos nossos)

2. Conforme detalhamento das atividades e do fluxo processual estabelecido no Manual de Elaboração de Atos Regulatórios da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, aprovado pela Portaria ANA nº 477, de 22 de fevereiro de 2024, compete à Diretoria Colegiada, neste momento, deliberar sobre:

- (i) Relatório de Análise das Contribuições – RAC; e
- (ii) versão final do ato normativo regulatório.

III. Contextualização e Antecedentes da Proposta

3. Nas etapas anteriores do processo de elaboração da Norma de Referência em questão, restaram demonstradas as competências legais desta Agência quanto à proposição de normas de referência relativas ao tema da regulação tarifária^[1], as quais estão amparadas na legislação vigente^[2].

4. Reconhecida a base legal e regulatória para atuação desta Agência, deu-se início ao processo de elaboração da norma a partir da aprovação do seu planejamento (Nota Técnica nº 2/2023/COTAR/SSB, Documento nº 02500.008416/2023-65), aprovado pela Diretoria Colegiada em sua

869^a Reunião Deliberativa Ordinária, realizada em 28 de março de 2023 (Despacho nº 270/2023/SGE, Documento nº 02500.014923/2023-38), mediante os ajustes indicados no voto proferido por esta Diretora relatora (Voto nº 32/DIREC/2023, Documento nº 02500.014616/2023-57).

5. Posteriormente, em sua 934^a Reunião Deliberativa Ordinária, realizada 13 de maio de 2025, a Diretoria Colegiada aprovou o Relatório de Análise de Impacto Regulatório (RAIR) e a minuta de Norma de Referência que seria apreciada em consulta pública, nos termos do Voto 42/2025/DIREC desta Diretora (Documento SEI nº 0042289).

6. Ressalta-se, ainda, que o tema em análise foi inicialmente incluído na Agenda Regulatória da ANA para o triênio 2022-2024. Todavia, em virtude da promulgação da Lei nº 14.898, de 13 de junho de 2024, que instituiu diretrizes para Tarifa Social de Água e Esgoto, e da elaboração de estudos para realização de outras normas afetas ao tema de regulação tarifária, houve um atraso para execução do cronograma planejado, tendo sido necessário realocar a norma de referência para a Agenda Regulatória 2025-2026 (Meta 9.7 da Resolução nº 227 de 10 de dezembro de 2024)

[1] Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, alterada pela Lei nº 14.026/2020:

“Art. 4º-A. A ANA instituirá normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.”

§ 1º Caberá à ANA estabelecer normas de referência sobre:

(...)

II - regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a promover a prestação adequada, o uso racional de recursos naturais, o equilíbrio econômico-financeiro e a universalização do acesso ao saneamento básico;” (grifos nossos)

[2] Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, alterada pela Lei nº 14.026/2020:

“Art. 23. A entidade reguladora, observadas as diretrizes determinadas pela ANA, editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços públicos de saneamento básico, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:

(...)

IV - regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;

V - medição, faturamento e cobrança de serviços;

IX - subsídios tarifários e não tarifários” (grifos nossos)

IV. Do Processo de Participação Social

7. O processo de elaboração da presente norma cumpriu plenamente as exigências de participação social disciplinados na Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019 e no Regimento Interno da ANA.

8. Primeiramente, foi realizada a Consulta Pública nº 003/2025 no período de 23/05/2025 a 07/07/2025. Durante esse período, objetivando-se expandir o processo de participação social, foi proposta a realização audiência pública em modalidade virtual sobre o mesmo objeto da Consulta Pública nº 03/2025, a qual ocorreu no dia 02/07/2025 (Audiência Pública nº 02/2025).

9. Concluídas a Consulta Pública nº 003/2025 e a Audiência Pública nº 002/2025, e mediante solicitação da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SEMPI), a Coordenação de Regulação Tarifária (COTAR) da Superintendência de Regulação de Saneamento Básico (SSB) entendeu ser necessário complementar o escopo da Norma de Referência, incluindo-se um capítulo específico sobre a temática do cofaturamento (Nota Técnica nº 22/2025/COTAR/SSB-SEI, Documento SEI 0067386).

10. Dessa forma, após aprovação pela Diretoria Colegiada (DESPACHO - RESULTADO DIREC nº 420/2025/SGE, Documento SEI 0071088), foi realizada nova Consulta Pública, complementar à Consulta Pública nº 003/2025 no período de 24/07/2025 a 23/08/2025, oportunizando-se o recebimento de contribuições sobre o capítulo que trata de cofaturamento de outros serviços públicos de saneamento básico, utilizando-se o sistema de faturamento e arrecadação dos prestadores dos serviços de água e esgoto (Consulta Pública nº 006/2025).

11. Ambas as consultas públicas foram realizadas por meio do Sistema de Participação Social da ANA (<https://www.gov.br/ana/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social>). A Audiência Pública nº 02/2025 também foi realizada de forma não presencial, por meio do Sistema de Participação Social da ANA, com transmissão pelo canal desta Agência na plataforma do YouTube.

12. Ressalta-se, ainda, que, além das modalidades obrigatórias de participação social previstas na Lei nº 13.848/2019, o processo de interação com a sociedade civil e com os agentes setoriais foi significativamente expandido, enriquecido e complementado por meio da realização de outros eventos, tanto nas etapas preparatórias de elaboração da norma e análise de seus impactos regulatórios, quanto nas etapas posteriores voltadas ao aprimoramento do texto normativo e à modulação dos seus efeitos.

13. Nas etapas iniciais, foram realizadas duas tomadas de subsídios (Tomada de Subsídios nº 5/2024 e nº 2/2025), tendo sido registradas 405 contribuições, as quais permitiram uma melhor compreensão do problema regulatório e o aperfeiçoamento das alternativas regulatórias (Nota Técnica nº 10/2025/COTAR/SSB-SEI).

14. Nas etapas posteriores, por sua vez, o debate público foi ampliado por meio da realização de eventos direcionados a temas de interesse específicos. Na temática “tarifa social de água e esgoto”, foram realizados dois “webinários” e uma oficina, essa última voltada a capacitar as entidades reguladoras infracionais quanto ao uso dos dados do Cadastro Único e do Benefício de Prestação Continuada. Na questão do cofaturamento, por sua vez, foi realizado um webinário para discussão da possibilidade de cobrança conjunta de outros serviços públicos, a exemplo dos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos.

15. Verifica-se, portanto, que foram oferecidas oportunidades de participação social ao longo de todo o processo de elaboração do ato normativo, utilizando-se de diferentes modalidades de interação, de modo a permitir uma visão mais ampla acerca da matéria regulatória em questão.

V. Da Avaliação Preliminar das Contribuições (RAC Preliminar)

16. Conforme informado pela área técnica, houve um total de 579 contribuições provenientes das Consultas Públicas nº 003/2025 (456 contribuições) e nº 006/2025 (123 contribuições). Há registro de 41 participantes na primeira consulta e 26 na segunda, respectivamente, representando diferentes segmentos da sociedade civil, do poder público e do setor regulado (Figura 1).

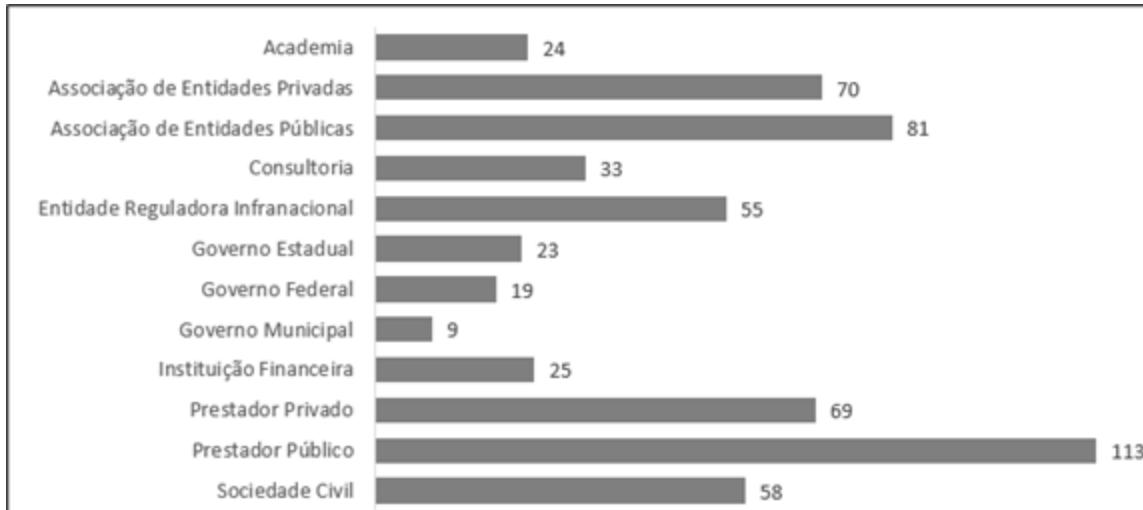


Figura 1: Distribuição das contribuições recebidas nas Consultas Públicas nº 003/2025 e 006/2025 por categoria de participante.

17. É possível constatar que boa parte das contribuições oferecidas são provenientes de grupos de atores institucionais bastante distintos, incluindo-se aqueles que atuam diretamente no setor. É o caso dos prestadores públicos e privados de serviços de saneamento – que apresentaram 182 contribuições (31,4% do total) – e das Entidades Reguladoras Infracionais (ERIs), as quais ofereceram 55 contribuições (9,5% do total).

18. Das 579 contribuições recebidas durante as consultas públicas realizadas, 101 contribuições (17,4%) foram acatadas em sua integralidade e 176 contribuições (30,4%) foram parcialmente acatadas (Relatório nº 4/2025/COTAR/SSB-SEI, Documento SEI nº 0117069).

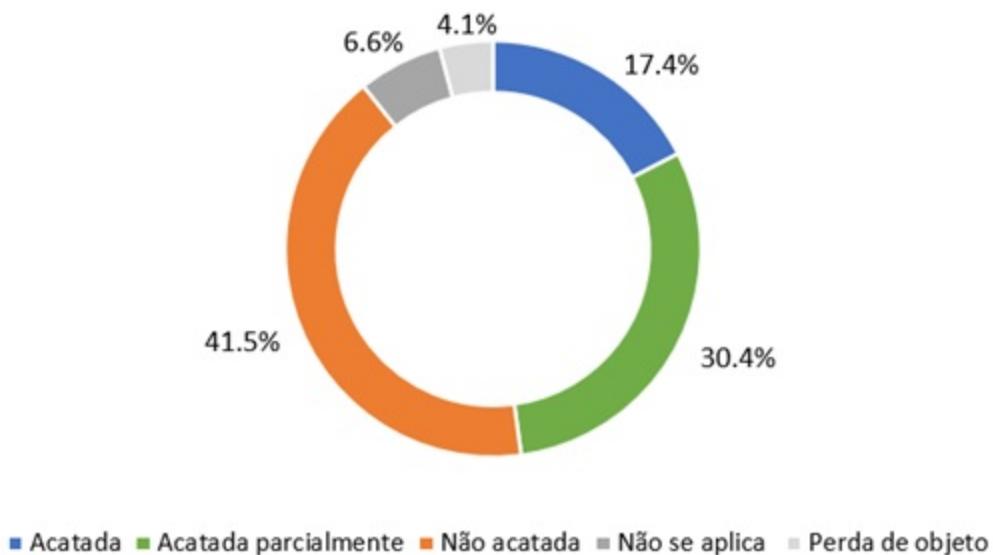


Figura 2: Avaliação das contribuições recebidas nas Consultas Públicas nº 003/2025 e 006/2025.

19. Os resultados demonstram que o tema em análise despertou grande interesse da sociedade e que o processo participativo alcançou seu objetivo de promover uma discussão ampla e plural, garantindo-se, assim, subsídios suficientes para uma revisão qualificada da proposta regulatória.

20. Além dessas contribuições, somam-se outras 15 (quinze) recebidas durante a Audiência Pública Não Presencial nº 002/2025, as quais foram registradas, numeradas e avaliadas individualmente.



Figura 3: Distribuição das contribuições recebidas na Audiência Pública nº 002/2025 por categoria de participante.

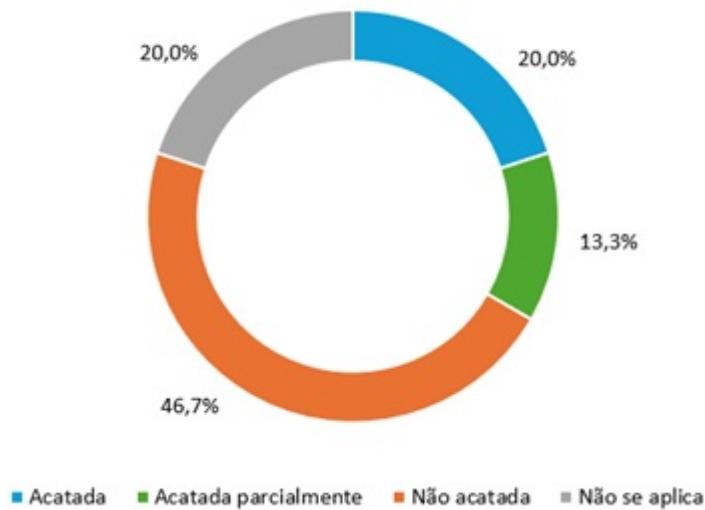


Figura 4: Avaliação das contribuições recebidas na Audiência Pública nº 002/2025.

21. Todas as contribuições recebidas ao longo do amplo processo de participação social e as respectivas avaliações realizadas pela equipe técnica da Coordenação de Regulação Tarifária (COTAR/SSB) estão detalhadamente apresentadas nos Anexos I a III do RAC Preliminar (Relatório nº 4/2025/COTAR/SSB-SEI).

22. Por fim, realizou-se diversas revisões na proposta inicial de ato regulatório submetido ao processo de participação social, as quais foram adequadamente sistematizadas e indicadas na minuta submetida à avaliação desta Diretoria (Anexo IV do RAC Preliminar).

VI. Da Versão Final da Norma de Referência

i. Da manifestação jurídica da Procuradoria Federal

23. A Procuradoria Federal junto à ANA constatou que a minuta de resolução submetida a sua análise observou os requisitos de competência, forma, finalidade e motivações exigidos pelo ordenamento jurídico, estando em conformidade com o arcabouço legal e infralegal que contempla a atuação desta Agência no tema em questão.

24. Nesse sentido, a Procuradoria concluiu pela conformidade jurídica da minuta elaborada, destacando, contudo, a necessidade de ajustes de redação apontados no item 22 do Parecer nº 00167/2025/PFE-ANA/PFEANA/PGF/AGU (Documento SEI 0113642) e nos itens 3 a 16 do Despacho nº 00206/2025/SUB/PFEANA/PGF/AGU (Documento SEI 0113645).

25. Ademais, em resposta à consulta formulada pela Diretora Supervisora da Área de Saneamento e Serviços Hídricos (DESPACHO nº 290/2025/DIRETORA - CB-SEI, Documento SEI 0106806), a Procuradoria se manifestou favoravelmente sobre a legalidade da proposta regulatória e pela compatibilidade de seus dispositivos com os prazos estabelecidos pela Lei nº 14.898/2024, que instituiu a tarifa social de água e esgoto.

26. Conforme informado pela área técnica competente, todas as recomendações da Procuradoria foram acolhidas, à exceção da sugestão relativa à definição conceitual de “domicílio”, haja vista que esse termo foi suprimido da versão final do texto normativo pelas razões apontadas no item 3 do DESPACHO nº 25/2025/COTAR/SSB-SEI (Documento SEI nº 0118658):

“3. A sugestão de adequação da redação não foi promovida, pois a definição de domicílio foi suprimida da Norma de Referência, por entender que sua definição já consta do Código Civil Brasileiro e ante o fato de que sua ocorrência deixou de existir no art. 17, que trata da cobrança pela disponibilidade, ante solicitação contida no Despacho nº 00206/2025/SUB/PFEANA/PGF/AGU (0113645), de substituição do termo "domicílio" do referido art. 17 para "edificações permanentes urbanas", para melhor coesão com a Lei nº 11.445/2007”

ii. Da Versão Revisada do Ato Normativo Regulatório

27. A versão revisada da norma ora em análise manteve a proposta original de uma estrutura tarifária composta por duas parcelas, sendo uma parcela fixa e outra variável, prevendo duas alternativas para definição da parcela fixa.

28. Dessa forma, a proposta normativa consolidada admite a coexistência do modelo de consumo mínimo faturável (com franquia de consumo) majoritariamente adotado no Brasil, com o modelo de modelo de tarifa básica (sem franquia de consumo), recomendando-se, contudo, a transição para esse último modelo, conforme tendência de adequações tarifárias já promovidas por diversas entidades reguladoras infracionais.

29. Assim, no caso dos contratos vigentes, admite-se o modelo de tarifação pelo consumo mínimo, recomendando-se às ERIs a adoção das medidas necessárias para adoção do modelo de tarifa básica de forma gradual. Diferentemente, no caso dos contratos futuros, posteriores à edição desta norma, determina-se a cobrança da parcela fixa exclusivamente pela tarifa básica.

"Art. 8º Para economias conectadas à rede pública de abastecimento de água, a tarifa do serviço de abastecimento de água deverá ser composta de uma parcela fixa e uma parcela variável.

§1º A parcela fixa poderá ser definida como:

I - tarifa básica: quando não houver franquia de consumo associada; ou

II - tarifa por consumo mínimo: quando houver franquia de consumo associada.

§2º O contrato ou regulamento da entidade reguladora poderá estabelecer diferenciação da parcela fixa conforme as categorias de usuários previstas.

§3º Os contratos de concessão firmados em decorrência de procedimento licitatório ou de desestatização cujo edital ou consulta pública tenham sido publicados após a entrada em vigor da Resolução que aprova esta Norma deverão adotar a cobrança da parcela fixa exclusivamente pela tarifa básica, podendo prever regras de transição gradual para os casos em que vigore a cobrança por consumo mínimo, visando à maior equidade na cobrança e ao incentivo ao uso racional dos recursos.

§4º Na hipótese de cobrança de tarifa por consumo mínimo, recomenda-se que as entidades reguladoras infracionais adotem as medidas necessárias para possibilitar sua transição gradual para cobrança por meio de tarifa básica, preservada a sustentabilidade econômico-financeira da prestação e o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, visando à maior equidade na cobrança e ao incentivo ao uso racional dos recursos.

30. A proposta regulatória também manteve a proposição de considerar cada economia como um usuário para efeitos do cálculo tarifário, aplicando-se a cobrança da parcela fixa a cada economia, acrescida da parcela variável, quando aplicável, salvaguardadas as situações em que vigora a categoria coletiva:

"CAPÍTULO II

TARIFA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO

(...)

Seção IV

Das Unidades Usuárias com Hidrometria Única

Art. 12. Em unidade usuária composta de várias economias atendidas por meio de uma única ligação de água ou esgoto e hidrômetro único, o cálculo da fatura deverá considerar cada economia como usuário do serviço, salvo se a unidade usuária estiver enquadrada em categoria coletiva, assegurada a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

§1º No caso de adoção de tarifa básica, deverá ser assegurada a tarifação da parcela fixa de cada economia, acrescida da parcela variável, de modo que:

I - a parcela variável será aplicável a todo o consumo medido pelo hidrômetro único; e

II - o consumo total medido deverá ser dividido pelo número de economias, adotando-se a média consumida por economia para enquadramento nas respectivas faixas de consumo e consequente cálculo do valor a ser cobrado, além do valor da tarifa básica para cada economia

§2º No caso de adoção de tarifa por consumo mínimo, deverá ser assegurada a tarifação da parcela fixa de cada economia, acrescida da parcela variável, quando aplicável, de modo que:

I - se o consumo total medido pelo hidrômetro único for inferior à soma das franquias de consumo

de todas as economias conjuntamente consideradas, será assegurada a tarifação do consumo mínimo de cada economia; e

II - se o consumo total medido pelo hidrômetro único for superior à soma das franquias de consumo de todas as economias consideradas em conjunto, o consumo excedente deverá ser dividido pelo número de economias, adotando-se a média consumida por economia para enquadramento nas respectivas faixas de consumo e consequente cálculo do valor excedente a ser cobrado, além do valor da tarifa por consumo mínimo de cada economia” (grifos nossos)

31. Esse entendimento está alinhado com a regra prevista no julgado do Tema 414 pelo STJ[3] para tarifa por consumo mínimo, estabelecendo-se um paralelo para o modelo da tarifa básica:

“Tema Repetitivo 414

Acórdão:

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO, por unanimidade, conhecer parcialmente o recurso e, nessa parte dar-lhe, provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Foram aprovadas, por unanimidade, as seguintes teses, no tema 414:

1. Nos condomínios formados por múltiplas unidades de consumo (economias) e um único hidrômetro é lícita a adoção de metodologia de cálculo da tarifa devida pela prestação dos serviços de saneamento por meio da exigência de uma parcela fixa (“tarifa mínima”), concebida sob a forma de franquia de consumo devida por cada uma das unidades consumidoras (economias); bem como por meio de uma segunda parcela, variável e eventual, exigida apenas se o consumo real aferido pelo medidor único do condomínio exceder a franquia de consumo de todas as unidades conjuntamente consideradas.

2. Nos condomínios formados por múltiplas unidades de consumo (economias) e um único hidrômetro é ilegal a adoção de metodologia de cálculo da tarifa devida pela prestação dos serviços de saneamento que, utilizando-se apenas do consumo real global, considere o condomínio como uma única unidade de consumo (uma única economia).

3. Nos condomínios formados por múltiplas unidades de consumo (economias) e um único hidrômetro é ilegal a adoção de metodologia de cálculo da tarifa devida pela prestação dos serviços de saneamento que, a partir de um hibridismo de regras e conceitos, dispense cada unidade de consumo do condomínio da tarifa mínima exigida a título de franquia de consumo.”

32. Mantidas algumas das proposições originalmente formuladas pela área técnica, seja em razão da jurisprudência ou das alternativas selecionadas com base nas melhores práticas regulatórias, promoveu-se diversos ajustes no texto e na estrutura da Norma de Referência.

33. Essas alterações decorrem principalmente das contribuições recebidas durante a Consulta Pública nº 003/2025, Audiência Pública Não Presencial nº 002/2025 e Consulta Pública nº 006/2025. As justificativas para as alterações decorrentes do processo de participação social são apresentadas nos Anexos I a III do RAC Preliminar (Documentos 0117071, 0117072 e 0117074).

34. Todavia, registram-se também, ao longo do desenvolvimento desta norma, outras alterações promovidas a partir de discussões internas da ANA, além dos ajustes solicitados pela Procuradoria Federal Especializada junto à ANA.

35. As contribuições acolhidas parcial ou integralmente após o processo participativo, somadas às revisões de iniciativa da própria ANA, produziram aprimoramentos sucessivos, resultando em alterações de forma e conteúdo (Anexo IV do RAC Preliminar – Minuta de Resolução com Marcações, Documento 0117077).

36. As revisões alcançaram um amplo conjunto de dispositivos regulatórios, distribuídos de forma equilibrada por toda estrutura normativa, a qual se encontra organizada em 7 (sete) capítulos (Documento SEI nº 0117080).

37. De modo geral, respeitados os requisitos mínimos de uniformidade regulatória e as macrodiretrizes legais vigentes, é possível constatar que houve uma opção técnica pela maior descentralização e flexibilidade regulatória, conferindo às ERIs maior oportunidade para adoção gradual da norma e adaptação deste regramento à realidade de cada região e/ou localidade do país.

38. Esse posicionamento está devidamente justificado nos autos e está alinhado com as análises das alternativas regulatórias e com as contribuições de diversos representantes da sociedade civil e do setor de saneamento durante os diversos momentos do processo de participação social.

39. Essa opção também reflete um amadurecimento institucional acerca do processo de elaboração e implementação das normas de referência da ANA. Prevaleceu, novamente, um posicionamento favorável ao fortalecimento do papel das ERIs, sem prejuízos à almejada uniformidade regulatória e padronização de procedimentos.

[3] Disponível em <https://processo.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?b=ACOR&livre=202101437858.REG.%20E%202025/06/2024.FONT>.

iii. Subtemas de maior destaque na proposta regulatória

40. A Coordenação de Regulação Tarifária (COTAR/SSB) aprofundou a discussão sobre alguns subtemas mais sensíveis e/ou de maior complexidade no RAC Preliminar (item 4 do Relatório nº 4/2025/COTAR/SSB-SEI, Documento SEI nº 0117069), merecendo destaque as seguintes questões:

- possibilidade de cobrança pela disponibilidade da infraestrutura para os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário;
- possibilidade de cobrança da tarifa de esgotamento sanitário, mesmo na ausência do tratamento final dos dejetos;
- aspectos relativos à implementação da Lei nº 14.898/2024, que instituiu a tarifa social de água e esgoto; e
- aspectos relativos à implementação do cofaturamento de outros serviços públicos de saneamento básico por meio do sistema de faturamento e arrecadação dos prestadores dos serviços de água e esgoto.

41. No caso da cobrança pela disponibilidade, a COTAR/SSB ressaltou que sua previsão advém de uma interpretação sistemática e teleológica do art. 45 da Lei nº 11.445/2007, uma vez que todas as edificações permanentes deveriam ser conectadas à rede pública de água e esgoto e estariam sujeitas à eventual cobrança por esses serviços de modo a garantir sua sustentabilidade.

42. Após consulta específica à Procuradoria Federal sobre esse subtema, objetivando esclarecer dúvidas suscitadas durante o processo de participação social, concluiu-se que não há restrições à cobrança pela disponibilidade para serviços de abastecimento de água, com fundamento no caput do art. 45 e nos artigos 29 e 30 da Lei nº 11.445/2007, sendo impositiva a recuperação dos custos mínimos para assegurar a disponibilidade desses serviços.

43. Optou-se, contudo, após discussões internas, por separar os comandos direcionados aos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, de forma a conferir maior segurança jurídica à cobrança nos casos de disponibilidade de sistemas coletivos de esgotamento sanitário.

44. Conforme destacado no RAC Preliminar, esse entendimento vem ao encontro das Normas de Referência nº 8/2024 e nº 11/2024 já editadas pela ANA, sendo plenamente defensáveis do ponto de vista regulatório, sanitário e ambiental.

45. No que diz respeito à cobrança da tarifa de esgotamento sanitário, a proposta regulatória consolidada pela área técnica recepcionou a tese de sua legalidade mesmo na ausência da etapa final de tratamento de dejetos, conforme entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça após análise da matéria^[4]:

“Tema Repetitivo 565

Ementa

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE REPETIÇÃO DE INDÉBITO. SERVIÇO DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE COLETA E TRANSPORTE DOS DEJETOS. INEXISTÊNCIA DE REDE DE TRATAMENTO. TARIFA. LEGITIMIDADE DA COBRANÇA.

(...)

5. A legislação que rege a matéria dá suporte para a cobrança da tarifa de esgoto mesmo ausente o tratamento final dos dejetos, principalmente porque não estabelece que o serviço público de esgotamento sanitário somente existirá quando todas as etapas forem efetivadas, tampouco proíbe a cobrança da tarifa pela prestação de uma só ou de algumas dessas atividades. Precedentes: REsp 1.330.195/RJ, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJe 04.02.2013;

REsp 1.313.680/RJ, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Turma, DJe 29.06.2012; e REsp 431121/SP, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, DJ 07/10/2002.

6. Diante do reconhecimento da legalidade da cobrança, não há o que se falar em devolução de valores pagos indevidamente, restando, portanto, prejudicada a questão atinente ao prazo prescricional aplicável as ações de repetição de indébito de tarifas de água e esgoto.

7. Recurso especial provido, para reconhecer a legalidade da cobrança da tarifa de esgotamento sanitário. Processo submetido ao regime do artigo 543-C do CPC e da Resolução 8/STJ.”(grifos nossos)

46. Admita a possibilidade de cobrança da tarifa de esgotamento sanitário, a proposta regulatória orienta que deve se observar o estabelecido nos contratos vigentes e regulamentos das respectivas entidades reguladoras infranacionais, visando o cumprimento das metas progressivas de universalização.

47. No caso de contratos futuros, estruturados de forma integrada e com previsão antecipada dos investimentos necessários, a cobrança da tarifa de esgotamento sanitário deverá estar alinhada com a modelagem das concessões e com desenho contratual estabelecido, sendo possível variações no valor cobrado conforme o serviço efetivamente prestado.

48. Outro subtema de grande destaque na presente proposta regulatória é o da implementação da tarifa social de água e esgoto, cabendo a esta Agência, por determinação legal, tratar das questões no âmbito de sua competência, conforme diretrizes recentemente instituídas pela Lei nº 14.898, de 13 de junho de 2024:

“CAPÍTULO IV

DO DESCONTO E SEU FINANCIAMENTO

Art. 6º O valor da Tarifa Social de Água e Esgoto de que trata esta Lei consistirá em percentual de desconto de 50% (cinquenta por cento) sobre a tarifa aplicável à primeira faixa de consumo, observadas as diretrizes nacionais determinadas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA).

(...)

Art. 7º A Tarifa Social de Água e Esgoto deverá seguir, preferencialmente, a norma de referência sobre estrutura tarifária da ANA.

§ 1º Caso a ERI competente para o contrato não adira à norma de referência da ANA sobre estrutura tarifária, a entidade reguladora deverá editar normativo próprio e disponibilizá-lo em seu sítio eletrônico.

(...)

Art. 11. A gestão e a distribuição dos recursos da Conta de Universalização do Acesso à Água observarão o disposto no art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e ficarão a cargo do Poder Executivo federal, que priorizará sua alocação de acordo com os seguintes critérios:

(...)

§ 1º Órgão competente do Poder Executivo federal indicará as informações necessárias para a distribuição dos recursos, que serão coletadas pelas ERIs e consolidadas pela ANA.

§ 2º O repasse de recursos da Conta de Universalização do Acesso à Água será feito diretamente ao prestador do serviço, de acordo com as informações coletadas pelas ERIs e disponibilizadas pela ANA ao órgão competente do Poder Executivo federal.

Art. 12. Caberá ao governo federal, aos prestadores do serviço e aos órgãos reguladores competentes:

(...)

Parágrafo único. As ERIs deverão enviar as informações dos prestadores do serviço que estão cumprindo esta Lei à ANA, a qual ficará incumbida de dar publicidade à lista positiva em seu sítio

49. Observadas as atribuições legais supracitadas, a matéria foi amplamente discutida e incorporada na presente norma, sendo objeto de um capítulo específico na estrutura normativa. Verifica-se que a proposta normativa em análise abarcou todas essas competências legais da ANA e tratou dos principais aspectos necessários à efetivação deste benefício social, detalhando questões operacionais e definindo objetivamente as responsabilidades de cada um dos atores.

50. O texto da norma foi desenvolvido com base na alternativa resultante da Análise de Impacto Regulatório (AIR), atribuindo-se às ERIs a definição sobre a incidência do desconto de 50% da tarifa social de água e esgoto sobre a parcela fixa da tarifa. Entende-se que essa alternativa oferece maior equilíbrio entre flexibilidade regulatória, justiça distributiva e sustentabilidade econômico-financeira, permitindo que as ERIs modulem a implementação da política tarifária de acordo com as especificidades locais e regionais.

51. Ademais, visando garantir maior segurança e uniformidade regulatória, a proposta normativa avançou no sentido de incorporar dispositivos relativos ao Índice de Tarifa Social (ITS) a ser adotado como parâmetro contratual padronizado, além de segregar cada uma das etapas necessárias à efetivação da tarifa social de água e esgoto, especificando prazos, procedimentos e responsabilidades.

52. O regramento regulatório estabelece uma distinção entre os processos de implementação e de gestão da tarifa social da água e esgoto, bem como uma diferenciação entre as atividades necessárias à definição do universo de usuários elegíveis ao recebimento do benefício. Conforme proposto, a responsabilidade pela identificação dos usuários possivelmente elegíveis será das ERIs, cabendo aos prestadores de serviço, a partir da base de dados repassada pela ERI, proceder à classificação automática das economias elegíveis que constarem na sua base comercial na categoria residencial social.

53. Por fim, vale destacar os aspectos relativos ao cofaturamento de outros serviços públicos de saneamento básico, utilizando-se o sistema de faturamento e arrecadação dos prestadores dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

54. A possibilidade de cofaturamento foi tratada no âmbito da Consulta Pública nº 006/2025 e resultou na elaboração de um capítulo específico sobre o tema, fazendo-se distinção entre duas modalidades distintas: (i) cofaturamento como atividade de gestão comercial, previsto em contrato de concessão ou instituído mediante termo aditivo; e (ii) cofaturamento como atividade acessória, decorrente de negociação entre prestadores de serviços distintos e caracterizado como uma fonte de receita adicional.

55. Na primeira modalidade de cofaturamento, é necessário que o titular atue como interveniente e anuente no contrato de cofaturamento, que a cobrança seja feita exclusivamente por meio de documento único, sendo assegurado o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro ao prestador de serviço, observados os requisitos e parâmetros estabelecidos pelo normativo.

56. Diferentemente, na segunda modalidade, uma vez que se trata de uma decisão empresarial livre e voluntária, a norma confere maior flexibilidade operacional para o cofaturamento, não sendo previsto o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro frente aos riscos inerentes à operação, inclusive o risco de inadimplência.

57. Independentemente da modalidade de cofaturamento, os dispositivos da norma protegem os direitos dos usuários, garantindo-se a possibilidade de retirada da cobrança dos serviços cofaturados a qualquer tempo, mediante sua solicitação. A norma prevê que o desmembramento da cobrança conjunta é facultativo, devendo ser disciplinado em contrato ou por regulamento da entidade reguladora infracional.

[4] Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?b=ACOR&livre=201200593117.REG.%20E%202021/10/2013.FONT>.

VII. Da Distribuição do Processo para Deliberação na DIREC

58. Consta dos autos, a anuênciâ da Diretora supervisora de área em relação à proposta encaminhada para deliberação desta Diretoria e encaminhamento dos autos para esta Diretora relatora (DESPACHO nº 322/2025/DIRETORA - CB-SEI, Documento nº 0121523), tendo em vista a distribuição estabelecida previamente por meio de sorteio, nos termos do Despacho nº 174/2023/SGE (Documento 02500.009763/2023).

VIII. Voto da Relatora

59. 9. Após a avaliação do presente processo e considerando que as informações e os atos administrativos produzidos na instrução do mesmo estão revestidos pela responsabilidade funcional dos servidores que as prestaram ou os praticaram, a presunção de fidedignidade das informações prestadas, bem como a constatação de que o processo foi instruído em conformidade com o Manual de Elaboração de Atos Regulatórios da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, esta Diretora se manifesta favoravelmente à aprovação dos seguintes documentos:

- Relatório de Análise das Contribuições Preliminar – RAC Preliminar, conforme RELATÓRIO nº 4/2025/COTAR/SSB-SEI (Documento SEI nº 0117069) e seus anexos; e
- Minuta de Resolução que aprova a Norma de Referência que dispõe sobre a estrutura tarifária e tarifa social para os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário (Documento SEI nº 0117080), com as revisões abaixo discriminadas:

| Ajuste | Redação da norma revisada |
|---|--|
| Transferência do dispositivo regulatório previso no art. 12, §3º para o art. 6, §5º. | <p><i>“Art. 6º A estrutura tarifária dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário deverá classificar as economias em categorias distintas, considerando, no mínimo, as seguintes:</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>“§5º O regulamento da entidade reguladora infranacional poderá estabelecer regras para comunicação aos usuários sobre a sua responsabilidade de informar e solicitar a correção da classificação da categoria das economias, cabendo ao prestador efetuar a correção, quando couber.”</i></p> |
| | <p><i>“Art. 12. Em unidade usuária composta de várias economias atendidas por meio de uma única ligação de água ou esgoto e hidrômetro único, o cálculo da fatura deverá considerar cada economia como usuário do serviço, salvo se a unidade usuária estiver enquadrada em categoria coletiva, assegurada a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>§3º O regulamento da entidade reguladora infranacional poderá estabelecer regras para comunicação aos usuários sobre a sua responsabilidade de informar e solicitar a correção da classificação da categoria das economias, cabendo ao prestador efetuar a correção, quando couber.”</i></p> |
| Alterar a redação do <i>caput</i> do art. 36, especificando o dispositivo legal referenciado. | <p><i>“Art. 36. É admitida a interrupção do fornecimento dos serviços, nos termos do art. 40 da Lei nº 11.445, de 2007, em caso de inadimplência do usuário beneficiado pela Tarifa Social de Água e Esgoto, desde que previsto em contrato ou regulamento da entidade reguladora infranacional.”</i></p> |

| | |
|---|---|
| Alterar a redação do <i>caput</i> do art. 41, adequando-se a terminologia adotada. | <p><i>“Art. 41. A Tarifa Social de Água e Esgoto de que trata a Lei nº 14.898, de 2024, consistirá em desconto de 50% (cinquenta por cento) sobre o valor por m³ (metro cúbico) da tarifa de abastecimento de água e de esgotamento sanitário aplicável às faixas de consumo até o limite de 15 m³ (quinze metros cúbicos).”</i></p> |
| Alterar a redação do parágrafo único do art. 66, fazendo a remissão correta ao art. 26. | <p><i>“Art. 66. As entidades reguladoras infracionais deverão prestar informações dos prestadores do serviço que estão cumprindo a Lei nº 14.898, de 2024, à ANA, a qual ficará incumbida de dar publicidade à lista positiva em seu sítio eletrônico.</i></p> <p><i>Parágrafo único. Para o enquadramento na lista positiva, serão considerados os prestadores que tenham iniciado formalmente alguma das etapas previstas no art. 25 art. 26, nos termos estabelecidos pela respectiva entidade reguladora infracional.”</i></p> |
| Alterar a redação do inciso I do art. 69, corrigindo-se a terminologia adotada. | <p><i>“Art. 69. Para fins de comprovação da observância e adoção desta Norma de Referência, os contratos de concessão e regulamentos que disciplinam a estrutura tarifária e a tarifa social dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário deverão atender aos seguintes requisitos:</i></p> <p><i>I - classificação dos usuários das economias em categorias distintas, conforme o art. 6º;</i></p> |

60. Por fim, determino à Secretaria Geral que adote as medidas necessárias para a devida publicidade das versões finais do RAC e da Norma de Referência que dispõe sobre a estrutura tarifária e tarifa social para os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Brasília, 18 de novembro de 2025.

(assinado eletronicamente)
 ANA CAROLINA ARGOLLO
 Diretora



Documento assinado eletronicamente por **Ana Carolina Argolo Nascimento de Castro, Diretora**, em 19/11/2025, às 09:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, caput, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ana.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0124065** e o código CRC **00C01A3E**.

